Deutscher Bundestag **Drucksache 16/5735**

16. Wahlperiode 20. 06. 2007

Antrag

der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Omid Nouripour, Rainder Steenblock, Marieluise Beck (Bremen), Alexander Bonde, Dr. Uschi Eid, Thilo Hoppe, Ute Koczy, Kerstin Müller (Köln), Winfried Nachtwei, Claudia Roth (Augsburg), Jürgen Trittin, Josef Philip Winkler und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte stärken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg (EGMR) ist weltweit einzigartig und stellt in Europa die bedeutsamste Einrichtung des individuellen Menschenrechtsschutzes dar. In einem Rechtsraum, der 47 Mitgliedstaaten und über 800 Millionen Menschen umfasst, ist der Gerichtshof der Wächter der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950 (EMRK) und Bewahrer der grundlegenden Rechte jedes Einzelnen.

   Der Gerichtshof sieht sich jedoch in seiner Aufgabe einer immer größer werdenden Klageflut gegenüber. Dies ist einerseits ein positives Zeichen für die hohe Akzeptanz des Gerichtshofs bei den Menschen in Europa. Es ist gleichzeitig aber auch eine Bedrohung für die Existenz des Gerichtshofs.

   In den letzten beiden Jahren erreichten den Gerichtshof über 40 000 Beschwerden jährlich. Die derzeit anhängigen und noch nicht entschiedenen Verfahren summieren sich auf eine Zahl von 90 000; Schätzungen gehen für das Jahr 2010 von einer Steigerung bis auf 250 000 aus. Schon heute stehen über 2 000 Entscheidungen für einen Zeitraum aus, der fünf Jahre zum Teil weit übersteigt; ca. 7 000 Beschwerden sind seit über drei Jahren anhängig. Mit solch langen Verfahrensdauern setzt sich der Gerichtshof selbst in Widerspruch zu seiner Aufgabe, denn ein besonders wichtiges und oft gerügtes Konventionsrecht ist das Recht auf ein faires und zügiges Gerichtsverfahren. Der Gerichtshof unterschreitet damit selbst diejenigen Standards, die er für die nationalen Rechtsordnungen entwickelt hat. Dies ist nicht nur konventionsrechtlich höchst problematisch, es untergräbt auch die Glaubwürdigkeit des Gerichtshofs. Umso wichtiger ist es, den Gerichtshof in die Lage zu versetzen, die doppelte Belastung durch die Aufarbeitung des aufgelaufenen Beschwerderückstandes einerseits und durch den zu erwartenden weiteren Anstieg der Beschwerdezahlen andererseits zu bewältigen. Sollte sich dagegen die derzeitige Entwicklung fortsetzen, so zeichnet sich selbst bei optimistischer Betrachtung ein Kollaps des Gerichtshofs binnen weniger Jahre ab.

2. Zur Reform des Gerichtshofs sind in den vergangenen Jahren bereits viele Vorschläge entwickelt und diskutiert worden. Diese betrafen vor allem den Umstand, dass 85 bis 95 Prozent der Beschwerden beim Gerichtshof schon

offensichtlich unzulässig sind. Angedacht wurde deshalb eine grundsätzliche Überarbeitung des Verfahrens zur Beschwerdeeinreichung, verbunden mit einer Anhebung der formellen Voraussetzungen. Diskutiert wurde auch die Einführung eines vorgelagerten, nichtrichterlichen Zulässigkeitsverfahrens. Ein weiterer Ansatz war die Einrichtung so genannter Satellitenbüros in den Mitgliedstaaten, die neben einer Beratungs- und Hilfestellungsfunktion auch eine gewisse Filterfunktion erfüllen sollten. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten dazu bewegt werden, nationale Schlichtungsstellen einzurichten. Auch die Kanzlei des Gerichtshofs sollte eine eigene Schlichtungseinheit erhalten, um die Möglichkeiten einer gütlichen Streitbeilegung zu fördern. Weitere Vorschläge sahen eine Ausweitung der Möglichkeiten des Gerichtshofs vor, Musterprozesse zu entscheiden (sog. Pilot-Urteile), um die Arbeit des Gerichtshof hinsichtlich sich wiederholender oder gleicher Sachverhalte zu rationalisieren. Noch weitergehende Vorschläge erwogen sogar, dem Gerichtshof ein freies Annahmeverfahren zur Hand zu geben, mit dem der Gerichtshof selbst darüber entscheiden könnte, ob er einen Fall zur Entscheidung annimmt oder nicht.

3. Teile der Lösungsvorschläge haben bereits Eingang in das 14. Zusatzprotokoll gefunden. Damit ist ein erster Schritt zur Aufarbeitung der Probleme des Gerichtshofs getan worden. Danach kann eine Zurückweisung offensichtlich unzulässiger Beschwerden nunmehr auch durch einen Einzelrichter statt nur durch einen mit drei Richtern besetzten Ausschuss ergehen. Der Ausschuss kann dagegen Wiederholungsfälle entscheiden, wie sie bisher der mit sieben Richtern besetzten Kammer vorbehalten waren. Schließlich sollte mit dem 14. Zusatzprotokoll ein neues Zulässigkeitskriterium eingeführt werden, wonach der Beschwerdeführer darlegen muss, ihm sei durch die Verletzung seiner Rechte aus der Konvention ein „erheblicher Nachteil“ entstanden. Das Protokoll tritt jedoch erst nach der Ratifizierung durch alle Vertragsparteien der EMRK in Kraft; Russland hat als einzige Partei bisher noch nicht ratifiziert.

   Der Bundestag begrüßt, dass auch mit den Änderungen durch das 14. Zusatzprotokoll das individuelle Beschwerderecht weiterhin garantiert ist. Dieses Beschwerderecht ist ein zu hohes Gut, um es auf dem Weg des geringsten Widerstandes der bloßen Praktikabilität zu opfern. Die Beseitigung der Probleme des Gerichtshofs bedarf daher einer grundlegenderen Reform unter einer stringenten Beachtung und Aufrechterhaltung des Geistes der Konvention. Dabei wird man sich insbesondere auch der Frage zuwenden müssen, wie die Hintergründe und Ursachen der derzeitigen Klageflut in Angriff genommen werden können.

4. Genauso wichtig wie die Verbesserung der Effizienz des Gerichtshofs ist die konsequente und zeitnahe Befolgung seiner Urteile. Für den am Verfahren beteiligten Mitgliedstaat des Europarates ist das Urteil des EGMR bindend; allen anderen Mitgliedstaaten kann es als Orientierung bei der Auslegung und Anwendung innerstaatlichen Rechts dienen. Bedauerlich ist, dass in einigen Mitgliedstaaten die Befolgung der Urteile entweder verzögert oder gar nicht erfolgt. Die derzeitige Regelung, dass der Gerichtshof lediglich individuelle Entschädigungen zuzusprechen vermag, ist nicht ausreichend. Nicht selten ist es für einen Mitgliedstaat schlichtweg billiger, sich solchen Entschädigungszahlungen im Einzelfall auszusetzen, statt innerstaatliche Reformen anzustoßen.

   Die Überwachung der Urteilsbefolgung obliegt dem Ministerkomitee des Europarates. Dieses ist verpflichtet, die Urteile zur Kenntnis zu nehmen, die Mitgliedstaaten zur zügigen Befolgung anzuhalten und – falls dies nicht erfolgt – entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, wofür allerdings politische

Mehrheiten erforderlich sind. Der Deutsche Bundestag stellt fest, dass die die Bundesrepublik Deutschland betreffenden Urteile zügig befolgt wurden.

Die Parlamentarische Versammlung des Europarates hat sich im Oktober 2006 mit der Befolgung der Urteile des EGMR beschäftigt und sowohl ihre eigene Verantwortung bei der Überwachung der Befolgung als auch die der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten bekräftigt (Entschließung 1516 (2006) und Empfehlung 1764 (2006)). In ihrer Empfehlung fordert die Parlamentarische Versammlung die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten auf, eigene Mechanismen zur Überwachung der Befolgung der Urteile des EGMR einzurichten.

Der Deutsche Bundestag hat sich erfolgreich für die deutschsprachige Übersetzung der Urteile des EGMR eingesetzt. Durch einen leichteren Zugang zu den Urteilen können deutsche Gerichte die europäische Rechtsprechung verstärkt in die innerstaatliche Rechtsprechung aufnehmen. Der Deutsche Bundestag ist ebenfalls gewillt, durch die Einführung eines Monitoring zur Urteilsbefolgung einen Beitrag zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes in Europa zu leisten.

5. Von gleicher Bedeutsamkeit ist in diesem Zusammenhang der Umstand, dass der Gerichtshof im Verhältnis zu den nationalen Rechtsschutzsystemen nur eine subsidiäre Funktion erfüllen kann. Die primäre Verantwortung zum Schutz und zur Durchsetzung der Konventionsrechte liegt bei den nationalen Rechtsordnungen für ihren jeweiligen Rechtsraum. Artikel 13 EMRK konstatiert hierfür sogar ein eigenes Konventionsrecht. Das diesbezügliche Zulässigkeitskriterium einer Beschwerde beim Gerichtshof, die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges, setzt jedoch voraus, dass ein solcher überhaupt existiert und die Justiz unabhängig arbeiten kann. Die derzeitige Praxis in einigen Staaten, dass der Gerichtshof quasi den Ersatz innerstaatlicher Rechtsschutzmöglichkeiten darstellt, muss schnellstens abgestellt werden. Die beschriebene Verbesserung der Durchsetzbarkeit der Urteile des Gerichtshofs stellt hierfür einen wichtigen Ansatz dar. Darüber hinaus bedarf es jedoch gemeinschaftlicher Anstrengungen für einen nachhaltigen Auf- und Ausbau der nationalen Rechtsschutzsysteme in den besonders betroffenen Staaten.

6. Eine Entlastung für den EGMR würde der viel diskutierte Beitritt der EU zur EMRK bedeuten, weil damit eine Reihe offener Rechtsfragen geklärt sowie Überschneidungen und Lücken der Aktivitäten aller europäischen Menschenrechtsschutzinstrumente verringert würden. Allerdings kann die EU der EMRK derzeit nicht beitreten. Nach Artikel 59 Abs. 1 EMRK können nur Mitglieder des Europarates der EMRK beitreten, die EU also nicht. Eine Änderung brächte das Inkrafttreten des 14. Zusatzprotokolls, dessen Artikel 17 u. a. einen neuen Artikel 59 Abs. 2 EMRK mit dem Wortlaut einfügt: „Die Europäische Union kann dieser Konvention beitreten.“ Durch die Nichtratifizierung Russlands ist das Zusatzprotokoll allerdings noch nicht in Kraft getreten. Jedoch scheitert der Beitritt der EU auch ohne die Voraussetzungen des 14. Zusatzprotokolls derzeit an ihrer mangelnden Rechtspersönlichkeit. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) sieht zwar vor, dass die bereits der EG übertragene Rechtspersönlichkeit der gesamten EU zugewiesen wird. Damit würde auch ein Beitritt der EU zur EMRK ermöglicht. Der VVE ist allerdings noch nicht in Kraft getreten.

7. Letztlich bleibt aber als elementare Voraussetzung für eine wirkungsvolle Arbeit des Gerichtshofs die Anpassung der finanziellen und personellen Ausstattung des Gerichtshofs. Mit der Verdoppelung des Personals auf knapp über 500 Bedienstete in den letzten Jahren ist in dieser Hinsicht zwar bereits einiges getan worden. Der Arbeitslast, der sich der Gerichtshof gegenüber sieht, ist diese Personaldecke jedoch kaum gewachsen; gerichtsinternen Be-

wertungen zufolge, wäre für die derzeit anstehenden Aufgaben die dreifache Anzahl an Mitarbeitern und Juristen notwendig. Dabei muss berücksichtigt werden, dass der Gerichtshof bereits jetzt eine kaum zu bewältigende Vielzahl an anhängigen und noch nicht beschiedenen Beschwerden vor sich her schiebt. Nur dann, wenn es dem Gerichtshof ermöglicht wird, diesen Rückstau aufzuarbeiten, wird der Gerichtshof in der Lage sein, die sich für die nahe Zukunft noch abzeichnende Steigerung des Beschwerdeaufkommens zu bewältigen.

8. Im November 2006 hat der so genannte Rat der Weisen seine Arbeit beendet und seinen Bericht dem Ministerkomitee des Europarates vorgelegt. Der hochkarätig besetzte „Rat der Weisen“ war von den Regierungschefs der Mitgliedstaaten auf dem Warschauer Gipfel im Mai 2005 eingerichtet und damit beauftragt worden, die langfristige Effektivität der Kontrollmechanismen des Gerichtshofs zu untersuchen und weitergehende Reformvorschläge unter Beibehaltung des Geistes der Konvention zu entwickeln.

   In seinem abschließenden Bericht hat der „Rat der Weisen“ einen Maßnahmenkatalog aufgenommen, in dem unter anderem folgende Vorschläge bzw. Anregungen enthalten sind:

   – eine Flexibilisierung des Rechtsschutzsystems der Konvention, etwa durch eine Ermächtigung des Ministerkomitees, Reformmaßnahmen durch einstimmigen Beschluss zu ergreifen;

   – die Einrichtung eines richterlich besetzten „Filter-Ausschusses“, der über Zulässigkeitsfragen und solche Fälle entscheidet, die sich mit Blick auf die gefestigte Rechtsprechung des Gerichtshofs als eindeutig begründet oder eindeutig unbegründet darstellen;

   – die Sicherstellung der Übersetzung und Veröffentlichung sowie die Verbesserung der Verbreitung zumindest der Grundsatzurteile und der Urteile von besonderer Bedeutung des Gerichtshofs in allen Mitgliedstaaten;

   – der Aufbau einer Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten, etwa durch die Möglichkeit, dass nationale Gerichte beim Gerichtshof ein Gutachten zur Auslegung von Konventionsrechten einholen können;

   – die Errichtung bzw. Verbesserung nationaler Rechtsschutzmöglichkeiten, mit denen potentielle Beschwerdeführer bereits auf innerstaatlicher Ebene Abhilfe erreichen können und der Gang zum Gerichtshof erspart bleibt;

   – die grundsätzliche Übertragung der Entscheidung über Höhe sowie Art und Weise der Entschädigung für eine festgestellte Verletzung von Konventionsrechten auf einen von den Mitgliedstaaten zu errichtenden oder zu benennenden innerstaatlichen Spruchkörper;

   – die verstärkte Anwendung und gegebenenfalls Weiterentwicklung des „Pilot-Urteil“-Verfahrens in den Fällen einer systematischen Verletzung von Konventionsrechten;

   – die verstärkte Inanspruchnahme der Möglichkeit der gütlichen Einigung und Streitschlichtung auf nationaler Ebene und auf der Ebene des Europarates;

   – die Ausweitung der Ressourcen und Kompetenzen des Menschenrechtskommissars des Europarates und eine Verstärkung seiner Zusammenarbeit mit den nationalen Ombudsleuten und Menschenrechtsinstituten;

   – die Anpassung der institutionellen und funktionellen Einrichtung des Gerichtshofs an seine Aufgabe und Funktion, etwa durch eine Verbesserung der Sozialversicherungssituation der Richter, eine Veränderung des Ver-

fahrens zu ihrer Berufung und eine Reduktion der Zahl der Richter des Gerichtshofs sowie die Verstärkung der Unabhängigkeit des Gerichtshofs hinsichtlich der Verwendung seines Haushalts und der Verwaltung seines Personals.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung dringend auf,

1. im Ministerkomitee des Europarates sowie bei und mit den europäischen Partnern aktiv und nachdrücklich darauf hinzuwirken, dass
   a) unter strenger Beachtung des Geistes der EMRK eine zügige und lösungsorientierte Erörterung und Prüfung der Vorschläge und weiterführenden Hinweise des Berichts des „Rates der Weisen“ vom November 2006, CM(2006)203, erfolgt;
   b) aus dieser Erörterung und Prüfung so bald wie möglich konkrete und effektive Reformmaßnahmen entwickelt und zügig umgesetzt werden;
   c) dabei insbesondere die Position des Gerichtshofs im System des Europarates durch eine bessere und nachhaltigere Durchsetzbarkeit seiner Entscheidungen gestärkt wird;
   d) der Gerichtshof schnellstens durch eine deutliche Erhöhung der finanziellen Mittel und eine größere Unabhängigkeit hinsichtlich der Verwaltung seines Budgets in die Lage versetzt wird, seine jetzige und zukünftige Arbeitslast zu bewältigen, und
   e) die Verfahrensänderung zur Wahl der Richterinnen und Richter des Gerichtshofs im Sinne von einheitlichen Kriterien, größerer Transparenz und einer angemessenen Beteiligung männlicher Kandidaten und weiblicher Kandidatinnen im Entscheidungsprozess erfolgt.
2. gemeinsam mit den europäischen Partnern verstärkt auf den Auf- und Ausbau effizienter nationaler Klage- und Beschwerdemöglichkeiten insbesondere in den mit Menschenrechtsbeschwerden am stärksten beim Gerichtshof vertretenen Mitgliedstaaten des Europarates hinzuwirken, um eine Durchsetzung der Konventionsrechte bereits auf nationaler Ebene zu erreichen und auf diese Weise den Gerichtshof zu entlasten;
3. gemeinsam mit den Vertretern der anderen Mitgliedstaaten im Ministerkomitee dafür Sorge zu tragen, dass die zügige Befolgung der Urteile des Gerichtshofs im gesamten Gebiet des Europarates höchste Priorität genießt;
4. weiterhin für eine zügige Befolgung der gegen die Bundesrepublik Deutschland und ihre Behörden ergangenen Urteile zu sorgen;
5. in den zuständigen Ausschüssen (Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, Rechtsausschuss, Petitionsausschuss) einmal jährlich in geeigneter Form über den Stand der Befolgung der Urteile gegen Deutschland zu berichten;
6. sich nachdrücklich für einen Beitritt der Europäischen Gemeinschaft nach Inkrafttreten des 14. Zusatzprotokolls bzw. der Europäischen Union nach Erlangung ihrer Rechtspersönlichkeit zur EMRK einzusetzen.

III. Der Deutsche Bundestag bedauert den ablehnenden Beschluss der Duma der Russischen Förderation zum 14. Zusatzprotokoll zur EMRK und appelliert an diese, das Zusatzprotokoll rasch zu ratifizieren.

Berlin, den 20. Juni 2007

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333